

Aspetti economico-estimativi della pianificazione territoriale

di Alessandro Antonietti

Sommario

- 1) Ripartizioni territoriali
- 2) Organi e strumenti
- 3) Pianificazione urbanistica
- 4) Programmi e piani in agricoltura
- 5) Finanziamenti ed investimenti
- 6) L'apporto tecnico
- 7) La valorizzazione del territorio

Sulle tematiche di «programmazione» e «pianificazione» si è accumulata, grosso modo dal 1970, una grossa mole di materiale metodologico, tecnico e giuridico. Materiale che, fino all'intervento delle Regioni, era stato finalizzato ai «piani zionali» secondo direttive ministeriali che ne affidavano la predisposizione agli «enti di sviluppo agricolo» assicurando semplificate procedure di finanziamento.

L'istituzione delle Regioni ne ha interrotto la formulazione quando ancora non era ben chiaro se il piano zonale dovesse fare riferimento al solo settore agricolo o se, assumendo un carattere di intersettorialità, dovesse essere un piano globale di sviluppo.

Le Regioni sono ripartite da zero ed hanno affrontato la pianificazione secondo le direttive indicate dalla programmazione nazionale e nei campi specifici di attività loro affidati dalla Legge istitutiva: vale a dire, l'assetto territoriale e l'agricoltura.

1. Ripartizioni territoriali

L'istituzione delle Regioni ha superato il problema di individuare l'unità territoriale di pianificazione, in quanto non poteva che identificarla nel territorio della Regione amministrativa.

In tale ambito la pianificazione territoriale si coordina alla programmazione economica nazionale perseguendo le seguenti finalità:

- lo sviluppo equilibrato del territorio;
- la valorizzazione dell'ambiente urbanistico, territoriale e culturale.

Condizione preliminare è la conoscenza del territorio in tutti gli aspetti fisici, storici e socio-economici. Di qui ha tratto origine in tutte le regioni il fiorire di studi, di pubblicazioni, di documenti e di una cartografia tematica, generalmente alla scala 1:5000, che meritano di essere maggiormente conosciuti ed utilizzati.

Le finalità precedentemente indicate possono essere sintetizzate nell'obiettivo di rendere il più razionale possibile l'uso del territorio. Per il conseguimento di tale obiettivo la pianificazione territoriale opera a livello regionale, comprensoriale e comunale, mediante la stesura di piani territoriali regionali, comprensoriali e dei piani regolatori comunali.

La politica di piano si realizza mediante una successione di obiettivi e di interventi che vengono stabiliti secondo una scala di competenze attraverso strutture democratiche che — grosso modo — ricordano le scatole cinesi.

Articolandosi dagli organismi sovranazionali (direttive comunitarie), nazionali (leggi quadro), regionali e giù giù verso le altre forme di governo e di rappresentanza territoriale e locale, la regolamentazione legislativa di una tale politica ha dato luogo ad una «fabbrica di diritto planetario» di cui il collega Capaccioli ha l'arduo compito di riferire.

Un primo punto da chiarire è il concetto di organismo comprensoriale.

A tale livello già esistono le «comunità montane». Esse trovano la loro regolamentazione nella legge 3 dicembre 1971 n. 1102 che detta nuove norme per lo sviluppo della montagna.

Costituiscono una realtà che le Regioni hanno trovato già operante o in via di formazione al loro costituirsi.

Le problematiche relative al loro finanziamento e alla formazione dei relativi piani territoriali di competenza hanno trovato ampia ed esauriente trattazione nel volume «Pianificazione e sviluppo delle comunità montane del Mezzogiorno» (1981) nel quale sono meritevoli di considerazione le parti affidate a Pietro Berni. Di particolare importanza è quella relativa a «Indicazioni metodologiche per la redazione del piano di sviluppo nelle zone montane del Mezzogiorno» che deve essere tenuto in particolare considerazione da tutti coloro che si accingono a trattare di questi problemi. Ho ritenuto opportuno di non sottacere l'importanza

metodologica del lavoro anche per il meritato e giusto riconoscimento che ne va all'Autore.

Nel rimanente territorio dovrebbero costituirsi ed operare gli organismi comprensoriali.

Le leggi regionali per l'uso e la tutela del territorio dedicano ampio spazio a definire i compiti di tali organi che dovrebbero operare per «zone omogenee».

Tra gli aspetti economici-estimativi della pianificazione territoriale uno dei principali è la delimitazione di tali zone in base ad un criterio non meglio definito di «omogenietà».

È mia convinzione che se è difficile delimitare una zona di vasta estensione comprendente più comuni e parti di comune o intere o parti di province anche diverse in base ad un generico criterio di omogeneità riferito ad un solo settore di produzione, sia pressoché impossibile farlo da un punto di vista intersettoriale.

Si finisce sempre con il cadere nella generalizzazione.

Tanto vale accettare, dove è possibile, il principio dell'aggregazione spontanea e, di fatto come è stato per le Comunità montane: aggregazione spontanea su cui giocavano fortemente i caratteri fisici, etnici e storici.

Non è così per i rimanenti territori. Anche per la difficoltà di delimitare le zone di competenza e forse anche per il timore di un ventilato ricorso ad un referendum abrogativo, il comprensorio sta gradualmente lasciando il posto alla provincia.

Ricordo che l'argomento — dal punto di vista agricolo — è stato oggetto di una specifica relazione del prof. Merlo all'ultimo convegno Sidea, tenuto a Piacenza, ed alla quale relazione rimando per quanto concerne specificatamente il settore.

Ad un certo punto della sua relazione Merlo ha fatto notare che «gli unici enti territoriali sub-regionali dotati di personalità giuridico-amministrativa, autoamministrazione e carattere elettivo, continuano ad essere le province, mentre i comprensori non sono veri enti territoriali».

A questo punto se si volesse insistere sui Comitati comprensoriali, sorgerebbe il problema delle deleghe dei poteri che sono proprie della Regione.

2. *Organi e strumenti*

Comunque, Province, Comuni, Comitati comprensoriali e Comunità montane devono concorrere con la Regione alla elaborazione del Piano territoriale regionale.

Il piano territoriale regionale individua gli obiettivi qualitativi e quantitativi per:

- gli insediamenti residenziali, produttivi e di servizi;
- la utilizzazione delle risorse agricole;
- la protezione e valorizzazione dei beni culturali ambientali;
- la salvaguardia delle parti di territorio interessate alla realizzazione degli interventi di interesse nazionale e regionale;
- il quadro dell'assetto del territorio regionale.

Il piano territoriale regionale è prevalentemente di orientamento e di definizione di obiettivi. Per interventi quali grandi strutture portuali e di comunicazione, di produzione e distribuzione di energia, di bonifica integrale e montana, di insediamento universitario, di parchi e riserve naturali, ecc. il piano territoriale regionale investe direttamente gli Enti esecutivi nell'ambito delle competenze dei successivi organi territoriali.

La Regione, inoltre, compila «piani territoriali stralcio» relativi all'intero territorio regionale od a parti di esso e piani territoriali che specificano nel quadro del bilancio regionale pluriennale i programmi regionali d'intervento e quelli da attuare attraverso specifici progetti.

È compito della Regione coordinare la pianificazione dei Comprensori ed approvare i relativi «piani di coordinamento comprensoriale».

I Comitati comprensoriali o le Province e le Comunità montane per i territori di competenza costituiscono l'organo esecutivo della pianificazione territoriale. Lo strumento di base è il «piano territoriale di coordinamento comprensoriale».

È opportuno precisare che fino all'approvazione di tali piani le funzioni relative all'approvazione dei «piani regolatori generali e delle relative varianti» rimangono riservate ai competenti organi regionali.

Il «piano territoriale di coordinamento comprensoriale» riguarda:

- il razionale e ordinato sviluppo urbanistico con riferimento ai piani regolatori comunali ed in particolare ai piani di sviluppo dell'edilizia economica e popolare, ai piani per gli insediamenti produttivi e della distribuzione;

- la organizzazione e distribuzione ottimale dei servizi e strutture sociali, sanitari, scolastici, culturali e sportivi;
- il coordinamento di tutti gli interventi in agricoltura.

Alle direttive del piano devono attenersi i Comuni per la stesura dei loro «piani regolatori generali» che costituiscono lo strumento per la pianificazione territoriale comunale.

Notoriamente il P.R.G. disciplina la destinazione d'uso dell'intero territorio comunale e gli interventi pubblici e privati in rapporto alle esigenze di sviluppo.

3. *Pianificazione urbanistica*

Il P.R.G. provvede alla suddivisione del territorio comunale in «zone», dettando per ciascuna precise norme sull'utilizzazione dei suoli. Tutti, chi più chi meno, siamo stati interessati a tali piani regolatori ed alle loro varianti ed è a tutti ben noto il significato economico delle delimitazioni di zona.

Si tratta di una regolamentazione con validità giuridica per cui l'autorità pubblica può permettere o vietare una certa utilizzazione del suolo e pertanto rappresenta una modificazione potenziale della situazione di libero mercato.

A tale riguardo si distinguono due fondamentali casistiche:

- la prima in cui l'applicazione delle zone è fatta per stabilire la non utilizzazione del terreno in un certo modo. Ad esempio, la non edificabilità. È evidente che questo tipo di regolamentazione diviene riduttivo dei valori di libero mercato nel caso che le utilizzazioni vietate si localizzassero, in mancanza di vincolo, proprio su quei terreni;
- la seconda in cui le zone limitano l'indice di occupazione o, come è da noi, fissano anche l'indice di edificabilità e la tipologia edilizia.

Mentre nel primo caso le ripercussioni sul prezzo sono di natura riduttiva, nel secondo si creano tanti mercati con frequenti casi di sopravvalutazione rispetto ad una situazione priva di vincoli.

Entrambe le casistiche sono operanti nella nostra regolamentazione territoriale.

Rientrano tra le prime le zone soggette a vincoli di utilizzazione o di difesa ambientale, rientrano tra le seconde le zone urbane.

La teoria della «Analisi di soglia» affermata per il processo di crescita dell'area urbana ha ora esteso il campo di applicazione, attraverso il

concetto di «soglia limite ambientale», al conseguimento di una efficiente pianificazione territoriale.

Il compito principale è quello di definire le capacità delle risorse naturali, artificiali ed umane sulla cui base determinare le problematiche fondamentali dei processi di sviluppo armonico del territorio.

Come abbiamo visto, sono fasi della pianificazione territoriale: la descrizione, la previsione, la pianificazione e il controllo.

Non è il caso di perdere tempo ad illustrare il significato che risulta da quanto abbiamo detto illustrando le problematiche della pianificazione territoriale.

Per quanto riguarda la pianificazione urbanistica è ben noto che i risultati pratici conseguiti sono deludenti e che lo sviluppo dei sistemi insediativi è avvenuto in maniera disordinata e con gravi fenomeni di carenza abitativa. La causa prima è che le previsioni di sviluppo troppo sovente non concordano con il potenziale ambientale ed economico delle aree cointeressate al sistema urbanistico.

La gestione razionale delle risorse naturali ed artificiali per soddisfare la domanda di funzioni fondamentali senza danneggiare l'assetto dell'ambiente naturale, è subordinata:

- alla definizione delle condizioni ambientali;
- alla realtà delle aree più rispondenti in base al loro valore funzionale ed alla loro vocazione allo sviluppo;
- alla selezione dei modelli di espansione.

La stima dei gradi di idoneità del territorio è operazione fondamentale per la delimitazione di zone entro cui inserire diversi modelli di sviluppo urbano.

Rientrano nella stima dell'idoneità territoriale la valutazione dei costi ambientali e delle conseguenze indotte dal superamento degli ostacoli che si frappongono allo sviluppo.

Ci si rende conto dei gravi problemi che incombono in tale campo alle amministrazioni comunali. Problemi che sono resi, peraltro, più gravi dagli abusi sollecitati ed incentivati dalla speculazione.

Nell'ambito delle singole zone, la costruzione di nuovi fabbricati, l'ampliamento, la modifica o la demolizione di quelle esistenti e qualsiasi altro intervento che comporti modifica del territorio, ad eccezione delle normali operazioni colturali ed a fini produttivi agricoli, deve chiedere la concessione al sindaco.

Concessione che, notoriamente, può essere onerosa, convenzionata o gratuita.

Rientrano tra le concessioni a titolo gratuito le costruzioni rurali eseguite da proprietari fondiari che siano «imprenditori agricoli a titolo principale». Si arriva all'assurdo che non sono le caratteristiche costruttive degli edifici e le relative destinazioni d'uso che assimilano il tipo di concessione, ma la figura economica del proprietario.

Si è voluto scendere a tali particolari per far comprendere come la pianificazione si stia gradualmente espandendo dando alla burocrazia cui compete l'attuazione delle norme, un potere di intervento che, già oggi, costituisce uno dei più gravi motivi di rallentamento per gli investimenti e lo sviluppo economico sia per l'intervento pubblico che privato.

Per la redazione e la stesura dei piani territoriali regionali, comprensoriali e comunali largo ed indispensabile è l'apporto tecnico: così Regioni, Comunità montane, Organi comprensoriali, Province e Comuni hanno dovuto attrezzarsi e costituire a tutti i livelli appositi uffici tecnici. Inoltre, a tutti i livelli è ammesso, anche mediante contratti a tempo determinato, il ricorso a tecnici ed esperti estranei all'Amministrazione cui sia riconosciuta specifica competenza per la predisposizione del piano, dei programmi e dei progetti.

4. Programmi e piani in agricoltura

Passiamo ora a trattare di come questi problemi si pongono per il settore agricolo.

Il piano agricolo alimentare, la legge 984/77 e il piano agricolo nazionale che da essa deriva, costituiscono gli strumenti della pianificazione in agricoltura.

Il piano agricolo alimentare è un quadro generale che indica gli obiettivi di sviluppo dell'agricoltura e delle attività connesse e che intende sollecitare e promuovere le iniziative dei produttori e delle loro organizzazioni.

Questo piano mira a dare unità d'azione alle varie politiche regionali nel quadro della politica nazionale in armonia con le direttive della Comunità e costituisce un insieme di atti e comportamenti coordinati e coerenti a livello centrale e regionale che, a loro volta, dovrebbero determinare comportamenti corrispondenti nella sfera privata.

La legge 984/77 meglio conosciuta come «Quadrifoglio» è un atto legislativo al quale dovranno seguire altri atti programmatori e amministrativi. Dalla rispondenza di questa legge agli obiettivi fissati e dalla coerenza del comportamento di coloro che sono investiti di responsabilità,

deriverà se gli stanziamenti finanziari predisposti potranno veramente realizzare gli obiettivi.

Dall'art. 3 della legge origina il «piano agricolo nazionale» di cui si stabilisce la predisposizione come espressione dell'indirizzo e del coordinamento proprio del Governo centrale.

La formazione del piano segue due linee parallele:

- la prima che è quella stabilita dalla legge, vuole che lo schema di piano predisposto dal Comitato interministeriale per la programmazione agricolo-alimentare (Cipaa) debba essere trasmesso alle Regioni ed alle categorie interessate e, sulla base delle osservazioni e dei suggerimenti espressi in accordo ai predisposti piani regionali, venga redatto il piano nazionale definitivo;
- la seconda linea, che è quella informale, fa precedere la stesura dello schema di piano da incontri e consultazioni con le Regioni in modo da renderne più facile l'accoglimento.

La due linee non sono alternative ma si sovrappongono con spreco di tempo e di mezzi finanziari.

Oggi il piano agricolo nazionale è un piano pluriennale che interessa direttamente e indirettamente tutte le scelte regionali di sviluppo ed i finanziamenti relativi all'agricoltura.

Di fatto la programmazione della politica agraria coinvolge tutte le problematiche dell'assetto territoriale, le risorse, i rapporti con il settore industriale e terziario, le strutture, le infrastrutture, le produzioni, la loro commercializzazione.

Noto che dal punto di vista nazionale la programmazione dovrebbe, nel senso degli obiettivi stabiliti, manovrare in modo coerente anche tutte le altre leve politiche di competenza: in particolare quella dei prezzi, quella legislativa e quella fiscale.

È facile constatare come questo sia ben lontano dall'essere.

Per la politica dei prezzi dei prodotti è fin troppo evidente il violento contrasto oggi esistente, fin quasi al limite di rottura, tra il sistema dei prezzi dei prodotti e quello dei mezzi di produzione.

Per la politica delle strutture è pure evidente il contrasto tra la politica di armonizzazione con il livello europeo e di ampliamento delle strutture aziendali e la politica dei contratti agrari che praticamente annulla la diffusione del contratto d'affitto che altrove è lo strumento fondamentale per l'ampliamento della maglia aziendale; nonché la politica fiscale sui trasferimenti dei beni fondiari ed in particolare per quelli a titolo gratuito.

Credo non sia inopportuno, a tale riguardo, segnalare ancora una volta, la opportunità di abbandonare per i trasferimenti immobiliari, specie a titolo gratuito, il riferimento al valore di mercato per sostituirlo con il valore censuario.

Ritornando al piano agricolo nazionale, per ciascuno dei sette settori d'intervento previsto dalla «legge quadrifoglio», vi sono indicati e quantificati gli obiettivi perseguibili disaggregati per ogni singola Regione precisando criteri e metodi per il loro conseguimento.

In questo quadro le Regioni sono tenute a riformare i loro piani ricorrendo a tale fine le loro leggi e le loro disponibilità di bilancio analogamente con i Ministeri competenti.

Per quanto riguarda gli obiettivi si avrebbe dovuto disporre per tutto il territorio nazionale di piani zionali, cui precedentemente si è fatto cenno. In realtà di piani zionali se ne sono fatti pochi ed oggi, se si faranno, rientreranno nella sfera di competenza di organi territoriali di cui abbiamo parlato nella prima parte della relazione.

Al momento attuale la pianificazione agricola nazionale si limita alla definizione degli obiettivi di produzione ed alla attribuzione delle disparità finanziarie alle Regioni in base a determinati parametri che tengono «anche» conto degli obiettivi regionali e delle difficoltà — ho evitato espressamente la parola «costi» — per il loro conseguimento.

Non vi è da stupirsi se oggi si verifica una certa resistenza da parte delle Regioni a questo tentativo di ripresa di poteri da parte del Ministero che, peraltro, è il distributore dei fondi.

Si può dire che solo per le opere irrigue e di bonifica vi sia un certo coordinamento tra Stato e Regioni: anche perché alcune opere interessano territori di Regioni diverse.

Ne è derivato che nell'ambito regionale la pianificazione ha operato soprattutto nel settore urbanistico, inteso in senso lato, mentre per il settore agricolo si è limitato alla constatazione del conseguimento degli obiettivi di produzione, alla definizione dei programmi irrigui ed all'amministrazione dei finanziamenti statali per leggi speciali: in particolare quelli della legge 403, della legge 984 e della recente legge 423 che riprende con carattere pluriennale quelli della 403.

Le proprie disponibilità di bilancio sono state dalle Regioni prevalentemente impegnate per le emergenti esigenze degli altri settori produttivi e per l'assolvimento di particolari compiti di attribuzione istituzionale.

5. *Finanziamenti e investimenti*

Bisogna però sottolineare il fatto che programmi e piani pluriennali presuppongono, per dar loro un significato valido dal punto di vista operativo, una certa stabilità del metro monetario e del livello dei prezzi.

Interessi, occupazione e moneta sono legati da rapporti di interdipendenza e la variazione di un termine si ripercuote sugli altri creando situazioni difficilmente controllabili: nelle quali le previsioni di spesa e di entrata sono alterate per ogni giudizio di convenienza dalla necessità di una loro attualizzazione.

Non solo, ma l'elevato costo del denaro e la carenza di liquidità crea per gli istituti di credito a lungo termine una crescente difficoltà per il collocamento dei loro titoli che stanno perdendo attrattiva per l'investitore pubblico e privato di fronte alla concorrenza spregiudicata dei titoli di Stato.

Per rendere più appetibili obbligazioni che hanno generalmente piani di restituzione di 10-15-20 anni vi è la tendenza ad applicare saggi di rendimento variabili in base a predeterminati criteri di indicizzazione.

Soluzione che porta a indicizzare anche le rate di ammortamento dei mutui, almeno per la quota interessi, rendendo meno appetibile il ricorso a tale credito.

Fa eccezione — non si sa fino a quando — il credito agevolato i cui titoli rientrano nel vincolo di portafoglio degli istituti di credito. Vincolo che è ormai inadeguato: anche perché la generale carenza di liquidità e i vincoli imposti alla dilatazione del credito stanno comprimendo l'operatività degli istituti di credito.

Comuni, Province, Regioni e Stato sono sempre più assorbiti a far fronte alle spese correnti, alla dilatazione dei costi di gestione delle imprese pubbliche ed ai costi crescenti delle opere e degli impegni assunti.

In tale situazione, rimangono i programmi ma si riducono o non si attuano i piani.

Diviene di ancor maggiore importanza la scelta delle priorità degli investimenti.

A tale proposito è necessario distinguere tra «investimenti strutturali» e «investimenti derivati».

I primi modificano la struttura economica dell'ambiente o di un settore produttivo e, a loro volta, costituiscono la premessa di successivi processi di sviluppo.

I secondi, invece, operano nell'ambiente economico adattandosi alla

esistente struttura economica. Sono regolati all'impostazione economica dell'uguaglianza dei rendimenti marginali e di questi al saggio di interesse.

È evidente che interessi di oltre il 20% costituiscono un ostacolo difficilmente superabile nonostante i contributi che possono essere concessi a talune categorie di operatori, come ad esempio per l'edilizia agevolata o per agricoltori a titolo principale. Anche perché le pratiche per la concessione a fare, per la concessione del credito e dei contributi impiegano tempi troppo lunghi durante i quali la lievitazione dei costi porta generalmente alla vanificazione economica dei benefici.

Il costo delle pratiche burocratiche ed il lungo tempo per il rilascio delle concessioni, anche per interferenze politiche e di categoria, sono tra gli importanti problemi economici della pianificazione che, come in tanti altri casi, rischiano di lastricare di buone intenzioni la via dell'inferno.

Gli investimenti strutturali hanno invece natura, obiettivi e comportamento temporale completamente diversi.

Hanno natura diversa perché, alterando le condizioni di ambiente, divengono determinanti degli investimenti, che, per l'appunto, abbiamo chiamato derivati; hanno obiettivi diversi in quanto sono globali e in molti casi hanno finalità prevalentemente sociale; hanno diverso comportamento temporale in quanto sono di lungo periodo ed a fruttuosità differita. Il che comporta di assumere il tempo come componente dei costi e dei benefici.

6. *L'apporto tecnico*

La scelta di tali investimenti è subordinata alla fissazione degli obiettivi ed allo stabilimento delle priorità in base alla entità degli impegni in relazione alle esistenti disponibilità finanziarie.

Queste scelte sono e non possono essere che politiche, magari su pre-disposto materiale tecnico. Si avrebbero quindi, per questi investimenti, due fasi:

- la prima per definire gli obiettivi di sviluppo e le conseguenti direttive d'intervento finanziario;
- la seconda per determinare ciò che è effettivamente possibile fare.

L'intervento dei tecnici in tali fasi, specie nella seconda, è sovente sollecitato per suggerire ipotesi e soluzioni al politico al fine di collegare direttamente strumenti ed obiettivi, individuando, se possibile, la soluzione ottimale per la realizzazione di un obiettivo dato, oppure individuando

do soluzioni alternative sulla cui scelta decide il politico. Molte volte la sfiducia che noi tecnici abbiamo raccolto deriva dal fatto che, essendo l'organico degli istituti interessati alla pianificazione costituito in prevalenza da politici, le precedenti individuazioni non concordano con gli obiettivi o ne dilatano arbitrariamente il campo di applicazione.

Tale ultima critica è rivolta prevalentemente a noi professori universitari, tacciati a torto o a ragione, di avere una mentalità astratta e teorica portata alla generalizzazione in contrasto con gli aspetti pratici dei problemi. A difesa della nostra categoria, posso dire che la sfiducia che hanno raccolto i politici non è in molti casi minore sia per gli investimenti scelti che per le soluzioni di attuazione assunte.

Devo anche dire che molte volte la sfiducia nella nostra categoria è derivata dall'eccessivo ricorso anche quando non necessario a procedimenti di ottimizzazione. Il mito della soluzione ottimale, può comportare di dover rinunciare alla reale rappresentazione dell'oggetto di studio in favore delle esigenze matematiche di solvibilità analitica del sistema.

Meglio in molti casi fermarsi prima con il ricorso a metodi di simulazione, alla condizione di poter rappresentare tutte le componenti con i loro legami di interdipendenza.

In entrambi in casi è indispensabile fare ricorso a calcolatori in grado di recepire tutti gli elementi di vincolo e di variazione della matrice.

Dove invece questi procedimenti assumono piena rispondenza è nella scelta tra progetti diversi dello stesso settore e della stessa regione, nonché della scelta tra soluzioni alternative nell'ambito dello stesso progetto. Allora diviene indispensabile l'apporto tecnico ed il ricorso alla programmazione lineare, all'analisi benefici-costi e al saggio di rendimento interno.

Di particolare importanza è l'esame dei tempi tecnici che sono difficilmente comprimibili e l'esame dei tempi economici che, ammettendo per loro natura un maggior grado di elasticità, consentono l'adozione di particolari processi per accelerare la maturazione dell'ambiente da un punto di vista tecnico, economico e sociale.

L'acceleramento dei tempi di maturazione dell'ambiente è un punto importante su cui richiamo l'attenzione di coloro che si interessano di problemi di pianificazione.

Rientrano tra gli strumenti di accelerazione l'assistenza tecnica, la formazione professionale, il credito agevolato, i contributi per l'esecuzione degli investimenti derivati — come avviene per le opere di miglioramento fondiario — e la formazione di imprese collettive, in particolare consorzi e cooperative per la gestione delle opere.

Tutti questi strumenti hanno costi e tempi di spesa notevoli, di cui è necessaria la quantificazione nell'analisi dei costi e benefici e che possono portare, se razionalmente quantificati, alla non convenienza dell'investimento. Per questo vi sono casi in cui per arrivare alla giustificazione economica si è portati alla loro sottovalutazione ipotizzando tempi lunghi di maturazione dell'ambiente con autofinanziamento interno, laddove la inevitabile accelerazione porta a costi elevati che sarebbe stato giusto prevenire adeguatamente.

Passiamo ora a svolgere alcune considerazioni sulla pianificazione territoriale considerata dal punto di vista dell'intero territorio nazionale.

7. La valorizzazione del territorio

L'Italia ha una superficie di 30,1 milioni di ettari: di questi 10,6 (35,2%) di montagna, 12,5 (41,6%) di collina e 6,9 (23,2%) di pianura.

Nelle zone collinari e montane, i terreni di fondo valle o di giacitura pianeggiante sono circa 3 milioni di ettari che uniti ai precedenti di pianura portano la terra buona a circa 10 milioni di ettari in cui si addensano, con notevole incremento annuo, gran parte dei 56 milioni di abitanti che costituiscono la nostra popolazione: qui hanno sede tutte le grandi città, quasi tutte le strutture industriali, qui si intersecano le grandi vie di comunicazione stradale, autostradale e ferroviaria. Sono quasi 2,5 milioni di ettari che riducono, poco più o poco meno, a 7,5 milioni di ettari la superficie agraria di questi territori che si stima producano quasi l'80% del reddito agricolo, pari all'8% del reddito nazionale.

I rimanenti territori collinari e montani, interessano per circa 20 milioni di ettari i due terzi del nostro territorio: ma la loro produzione agricola concorre con solo il 20% alla formazione di quella italiana e per appena il 2% alla formazione del reddito nazionale.

Sono due realtà contrastanti nelle quali le problematiche relative alla utilizzazione del territorio si pongono in maniera diversa.

Parliamo dei territori di piano.

In queste zone le amministrazioni comunali sono continuamente alle prese con i problemi di una crescente popolazione che chiede nuove aree di espansione e la costruzione di continue infrastrutture per rendere più facile l'insediamento e la vita.

Le nuove concezioni urbanistiche, in contestazione con gli indiscriminati sviluppi edilizi del passato, pongono la esigenza del reperimento di vaste zone per l'espansione urbana in più accettabili rapporti di abitabilità.

La stessa ristrutturazione scolastica ed universitaria, ospedaliera e di assistenza, mira a decentramenti in aree verdi razionalmente collegate ai centri urbani.

A tutto questo si aggiunge la dilatazione in nuove aree e sedi delle strutture di produzione delle industrie e dei servizi e delle più estese infrastrutture di collegamento: ferrovie, strade, autostrade, idrovie, aeroporti e porti che costituiscono l'indispensabile supporto per la crescente efficienza ed attuazione dell'apparato produttivo.

Uno degli scopi di questa relazione è di far meditare sulle gravi conseguenze di una tale situazione che porta all'aggravio del nostro deficit alimentare.

È necessario che nei territori di piano le pubbliche amministrazioni comprendano la gravità del problema: non per fermare la propria attività, ma per effettuare le scelte delle possibili alternative in base al più severo rispetto della terra in senso assoluto ed in senso relativo di quella più fertile.

Parliamo ora dei territori collinari e montani.

Il confronto fra le poche unità percentuali del valore della produzione agricola sul reddito nazionale (2%) e la vastità del territorio che le produce (quasi 20 milioni di ettari) ci induce a comprendere come non sia possibile legare alla sola utilizzazione agricola la valorizzazione del territorio.

Non è con i divieti, che poi originano privilegi più o meno puliti, che si risolvono questi problemi, ma regolando l'attività dei singoli in modo che l'utilizzazione della terra avvenga con la valorizzazione dell'ambiente e con il massimo vantaggio della collettività e, di conseguenza, degli individui che la compongono.

Da noi una volta ottenuta la concessione edilizia e superato il non facile iter burocratico cessa praticamente il controllo della pubblica autorità. Invece, è proprio nella fase successiva che dovrebbe prevalentemente manifestarsi.

Si tratta di non vietare la edificabilità e la utilizzazione non agricola della terra, ma operare in modo che nel rispetto di accettabili indici di edificabilità, l'utilizzazione extra-agricola avvenga con la difesa e la valorizzazione dell'ambiente.

Difesa e valorizzazione che sono il risultato di diverse e complesse azioni di cui segno tra le principali, perché connesse con il tema della relazione:

- la salvaguardia degli ordinamenti agrari;
- la formazione di aree ricreative e d'insediamento.

La salvaguardia degli ordinamenti agrari ed il loro potenziamento laddove spontaneamente resistono, sono parti comuni per la sopravvivenza in questi ambienti dell'attività agricola: più per la conservazione di un costume di vita, la difesa di valori morali, la valorizzazione naturale dell'ambiente e la difesa del paesaggio che non per il contenuto economico dell'attività.

Ritengo che l'intero processo evolutivo connesso alla valorizzazione territoriale con utilizzazioni extra-agricole possa meglio effettuarsi su un contesto agricolo che non sull'abbandono dell'agricoltura ed il ritorno violento della natura.

Non solo, ma le stesse scelte dei proprietari sono necessarie per dare gradualmente e nel lungo periodo alla terra la migliore utilizzazione e la massima valorizzazione. È di fondamentale importanza mantenere vivo il principio che queste sono cose di lungo periodo, in continua evoluzione e per le quali niente esiste di permanentemente definitivo specie nelle soluzioni elementari che sono e devono rimanere di competenza degli individui.

Questo contesto agricolo ambientale — molte volte innestato sul pascolo, il bosco e l'allevamento del bestiame oppure sulle colture arboree — occupa particolari forze di lavoro formate oltre che da unità valide, da vecchi, donne, saltuari, ragazzi e, nel tempo libero, da lavoratori extra-agricoli: dando all'attività agricola un aperto carattere di complementarità con gli altri settori, produttivi.

È un po' l'agricoltura che si rileva in altri Paesi della Comunità a un più elevato tenore di vita. Da non confondere tutto ciò con le aziende part-time. Qui parliamo di valide aziende ad elevato rapporto terra/uomo, ad ordinamento estensivo, prevalentemente monoculturale, con notevoli dotazioni di capitale di esercizio e con occupazione stabile di una parte del lavoro, integrata con l'apporto lavorativo di altre unità familiari, parafamiliari o estranee. Aziende che si innestano bene nella economia territoriale per la conservazione di quel contesto agricolo che riteniamo indispensabile per la difesa dell'ambiente e la salvaguardia di valori morali e di costume.

La formazione di più vaste aree ricreative è dettata dalla considerazione che è sempre più inaccettabile confinare la nostra popolazione ed i milioni di turisti stranieri sull'asfalto delle strade e delle piazze d'Italia. È

necessario il concorso privato e pubblico per aprire nuovi spazi alle esigenze residenziali e turistiche della popolazione.

Abbiamo vissuto e stiamo vivendo il ritorno della popolazione alla terra per fini ricreativi e residenziali.

Sarà questo il fatto dominante e caratterizzante dell'utilizzazione di parte dei territori collinari e montani per il prossimo ventennio.

Rientra in tale campo la formazione, la difesa e la valorizzazione dei grandi parchi nazionali ed internazionali per la conservazione della natura considerata come patrimonio dell'umanità e non di un singolo Stato. Non vi è dubbio che l'Italia offre, nell'ambito europeo il più interessante e vario potenziale naturale la cui difesa e valorizzazione ha già richiamato l'attenzione delle grandi organizzazioni conservazionistiche mondiali oltre che di quelle nazionali.

Dobbiamo sentire e coltivare l'attaccamento per la natura; siamo così numerosi che solo dalla sua conservazione e difesa può dipendere una valida risorsa in modo da lasciare in eredità ai nostri figli un mondo migliore di quello che noi abbiamo ricevuto. Si tratta di formare una coscienza nazionale e molto potrà fare la scuola perché nei giovani l'animo sia volto al rispetto e non all'inconsulta e stupida distruzione.

D'altra parte è indispensabile il concorso dei privati perché molte aree siano aperte all'accoglimento della popolazione facilitando in montagna e in collina, nei pressi dei laghi e di litorali, razionali insediamenti residenziali ed aree rispondenti per scopi determinati quali campeggi, campi di golf e di equitazione, vita — percorsi —, laghetti artificiali per gli appassionati di pesca, centri ricreativi e sportivi per la gioventù in grandi parchi appositamente attrezzati.

Sono solo esempi, ma l'iniziativa privata è impensabile specie quando è volta alla ricerca del proprio benessere e del proprio profitto.

L'utilizzazione del territorio a scopo residenziale va intesa e inquadrata come elemento primo di valorizzazione e difesa dell'ambiente. Al cittadino che vuole acquistare terra per costruirsi una casa in campagna non si deve porre primo atto il diniego, ma il consenso purché rispetti un insediamento sufficientemente sparso ed assicuri o faccia precedere l'esecuzione di opere complementari di insediamento, assicurando validi rapporti di verde e di impianti arborei, opere di contenimento idrico e soprattutto che la costruzione avvenga in forme e tipologie che determinino una vivace valorizzazione ambientale.

Questo vale e vorremmo dire tanto più per le costruzioni industriali.

Invece di contrastare — ad esempio — e poi concedere disinteressandosene il permesso di costruzione di tanti orribili, ma necessari, ca-

pannoni per l'allevamento industriale di polli e suini, sarebbe preferibile subordinarne il permesso ad una localizzazione, ove possibile, defilata nel paesaggio od all'occultamento con quinte di verde ed all'adozione di tinteggiature e di coperture di mimetizzazione.

I problemi che ho trattati hanno indubbiamente una grande importanza. L'idea centrale della relazione è che essi devono essere affrontati cercando di promuovere la più aperta ed onesta collaborazione tra i privati e le pubbliche amministrazioni e richiamando gli Amministratori a non mai abusare dei poteri che la legge conferisce alle Amministrazioni stesse per creare assurdi ed inaccettabili privilegi.